

[Imprimir Página Web](#)

## La inaplazable reforma de la Política Agraria Común

Gonzalo Fanjul Suárez

19/12/2002

**Tema:** Este artículo analiza el actual proceso de reformas de la Política Agraria Común y sus implicaciones, en especial el impacto sobre países en desarrollo.

**Resumen ejecutivo:** La Política Agraria Común europea (PAC) se enfrenta a una reforma, forzada por la ampliación de la Unión Europea al Este, las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la crisis de legitimidad interna (debido a su impacto social y ambiental). Las propuestas de la Comisión Europea buscan adaptar el modelo de ayudas de la UE a los compromisos asumidos ante la OMC, lo que dejaría el medio rural europeo en manos del mercado. Al mismo tiempo, un grupo de gobiernos europeos (entre los que se encuentra el español), adoptan una posición inmovilista que frena cualquier reforma en profundidad. Frente a esas dos posturas, el artículo defiende la planteada por una mayoría de las organizaciones de la sociedad civil española: una reforma urgente y en profundidad, pero *una reforma que garantice la sostenibilidad del medio rural europeo al tiempo que elimina el impacto negativo de la PAC sobre los países más pobres del mundo.*

**Análisis:** A veces los responsables políticos se distancian de los intereses de la sociedad civil. Éste es el caso de la reforma de la Política Agraria Común de la UE. El resultado de la reciente cumbre europea de Copenhague responde al fracaso colectivo de sus líderes políticos para responder de manera constructiva a las preocupaciones de millones de personas que, en Europa y en los países en desarrollo, ven en estos meses un momento político excepcional para afrontar la ya inaplazable reforma de la PAC.

Urgidas por la inminente ampliación al Este, las negociaciones comerciales multilaterales y la creciente crisis de legitimidad, las instituciones europeas se han visto obligadas a poner en marcha un nuevo proceso de reformas en el modelo europeo de protección agraria. Este proceso es la primera gran reforma de la PAC tras la impulsada por el comisario MacSharry a principios de los noventa. Para promoverlo se ha aprovechado la Revisión a Medio Plazo de la Agenda 2000, aprobada en la cumbre europea de Berlín un año antes, que define el calendario financiero de la PAC hasta 2006.

### *Propuestas de reforma: un análisis crítico*

El primer paso vino de la Comisión Europea, cuyo responsable de Agricultura y Pesca, Franz Fischler, presentó el pasado 10 de julio a los Estados miembros una comunicación en la que se sugerían los puntos esenciales de la reforma. Básicamente, la Comisión proponía medidas en tres áreas:

- . **Desacoplamiento** (o desvinculación) de los subsidios respecto de la producción, estableciendo un pago único por explotación de acuerdo con los niveles históricos de ayuda.
- . **Modulación** lineal y obligatoria de las ayudas, reduciéndolas progresivamente hasta un máximo de un 20% al cabo de siete años. Se establece asimismo un tope de 300.000 por explotación. Los recursos generados por este sistema deben incrementar el gasto en medidas de desarrollo rural.
- . **Reformas sectoriales**, más o menos profundas dependiendo de los productos.

Con estas propuestas la Comisión busca adaptar las ayudas de la PAC al modelo de cajas del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, deshaciéndose de las que éste considera más "distorsionantes" para el comercio (caja ámbar) y llevándolas a las que se consideran menos distorsionantes o incluso inocuas para el comercio (cajas azul y verde, respectivamente).

En el extremo contrario se situaron siete gobiernos de la UE, que, en una carta abierta publicada en varios diarios europeos, adoptaban una posición defensiva en contra de cualquier reforma en profundidad de la PAC. Lamentablemente, España prefirió refugiarse tras la fuerza de Francia antes de conformar una posición propia ante la reforma. *Poco después, la propuesta Fischler se vio aún más debilitada con un acuerdo no escrito entre Francia y Alemania para congelar los recursos de la PAC hasta 2013, demorando las reformas más necesarias al final del protocolo financiero acordado en Berlín (2006).*

Lo cierto es que la cumbre de Bruselas del mes pasado, en la que se tomó esta decisión, es un ejemplo más de la inercia política que generan las profundas divisiones entre los Estados miembros en torno a la reforma de la PAC. El acuerdo no da ningún paso para afrontar el reto crucial de acabar con las medidas que generan pobreza en el mundo, como el *dumping* en las exportaciones. En cuanto a las propuestas de Revisión a Medio Plazo de la Comisión Europea, aunque van más allá e incluyen algunos elementos positivos, quedan también muy lejos de las reformas necesarias. No resuelven las tensiones entre una preocupación casi obsesiva -y profundamente irracional- por

mantener la cuota del mercado mundial de la UE, y el interés por reorientar el apoyo a la agricultura hacia unos objetivos más amplios de política social y ambiental. *El modelo actualmente propuesto por la Comisión de "desacoplamiento" de las ayudas es poco más que un intento de transición desde unos subsidios dirigidos abiertamente a la producción, hacia subsidios disfrazados a la producción y a la exportación.*

El resultado es que la UE carece de una estrategia coherente para cumplir el compromiso adquirido el pasado año en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha, de reducir "todas las formas de subsidios a la exportación, con vistas a su eliminación progresiva; y reducir sustancialmente las ayudas nacionales que distorsionan el comercio". El fracaso en el desarrollo de dicha estrategia minará las perspectivas de alcanzar un acuerdo en la OMC que acabe con el dumping en la exportación, convirtiendo en papel mojado el compromiso de la UE con una "Ronda de Desarrollo" en las negociaciones multilaterales de comercio. Aún más importante, perpetuará un sistema de comercio agrario profundamente desigual e injusto, denegando en el proceso la participación de las poblaciones pobres en la prosperidad global.

El ministro de Agricultura español ha defendido que la PAC constituye una inversión de bajo coste para la UE y que no infringe daño alguno a los países en desarrollo. En la ya mencionada carta abierta, proclamaba junto con seis de sus colegas europeos que los productos cubiertos por el régimen de la PAC no compiten con las exportaciones del Tercer Mundo. En la misma carta sugieren que los países en desarrollo no deberían participar en los mercados mundiales porque la exportación es mala para el desarrollo rural; una propuesta curiosa viniendo de un importante exportador como es la UE.

Estos argumentos no son fáciles de defender. Tienden a confundir a la opinión pública y a utilizar la pobreza en otros países como una cortina de humo para justificar el fracaso de la reforma y la defensa de sus propios intereses. Existen numerosos ejemplos, como los documentados por INTERMÓN OXFAM, que explican cómo las ayudas de la PAC han agravado la situación de miles de personas en los países del Sur. Muchos de ellos son pequeños productores que se ven incapaces de competir en sus propios mercados y en mercados terceros con las exportaciones subvencionadas de la UE. Éste es el caso de los productores de leche en República Dominicana o de los productores de azúcar mozambiqueños.

Por supuesto, la UE no es la única que infringe daños a los países pobres mediante los subsidios a la exportación. *Estados Unidos tiene un pésimo historial, que está apunto de empeorar. Según la Ley Agraria de 2002, el país va a gastar unos 19.000 millones de dólares al año en subsidios. Además se han reforzado los vínculos entre subsidios y producción, sobre todo mediante un aumento de los pagos llamados 'contracíclicos.'* Ante este panorama, la UE tiene la oportunidad -y la obligación- de asumir un liderazgo mundial. Sin embargo, parece empeñada en seguir el mal ejemplo de Estados Unidos. Los gobiernos de los Estados miembros han primado la defensa de intereses internos frente a la responsabilidad colectiva de Europa de promover la reducción de la pobreza. *En términos generales, el fracaso político de la UE amenaza la supervivencia de un sistema multilateral de comercio basado en reglas.*

La Revisión a Medio Plazo de la PAC ofrece una oportunidad para marcar un nuevo rumbo, y las propuestas presentadas por la Comisión contienen algunos elementos positivos. Especialmente valoramos el énfasis puesto en los objetivos de desarrollo rural, incluyendo el fomento de una agricultura ambientalmente sostenible. Vincular las ayudas a la desintensificación de la producción y a unos niveles de producción mucho más bajos, podría contribuir a eliminar los excedentes estructurales (y el daño que causan a los países pobres), al tiempo que se promueven objetivos de política social y ambiental. Resulta desalentador que sólo se dirija hacia el "segundo pilar" un 10% del gasto actual de la PAC. Animamos a España y al resto de los Estados miembros de la UE a que garanticen que se acelera el trasvase de ayudas al segundo pilar. *Aunque valoramos los esfuerzos de la Comisión para desarrollar un modelo de ayudas agrarias más progresivo mediante la modulación y la limitación de las transferencias, entendemos que las propuestas actuales no suponen una respuesta efectiva al problema.*

En el lado menos positivo, el enfoque de la Comisión sobre el desacoplamiento suscita serios problemas. Desde la perspectiva de los agricultores de los países en desarrollo, el modelo actual de desacoplamiento es un ejercicio cosmético diseñado para hacer que la UE cumpla con la letra de las normas de la OMC, al tiempo que viola el espíritu de un comercio justo. En el caso de los cereales, los denominados pagos desacoplados para 2001/2002 son de 63 euros por tonelada, lo que equivale aproximadamente a la mitad del precio de exportación y a dos tercios del precio garantizado. Aunque este pago pueda cumplir los actuales criterios de la Caja Verde de la OMC, a efectos prácticos es un subsidio a la producción y exportación. *El hecho de que los pagos compensatorios se calculen basándose en una fórmula ligada a niveles históricos de producción, no sólo establece un vínculo claro con la producción, sino que también refuerza la naturaleza regresiva del gasto de la PAC.*

Varios ministros de agricultura de la UE han argumentado en contra de una reforma más profunda señalando la "multifuncionalidad" de la agricultura. Según esta argumentación, la PAC promueve la sostenibilidad ambiental, el desarrollo rural y un amplio abanico de objetivos de política social. Ese fue en esencia el mensaje transmitido en la carta mencionada más arriba.

Desde nuestro punto de vista, el actual régimen de la PAC padece una "multidisfuncionalidad." Al vincular el apoyo a los precios con la producción, ha fomentado el daño al medio ambiente y la agricultura intensiva, elevando en el proceso el valor del arrendamiento de la tierra y la deuda agraria. La pretensión de que la PAC ha sido buena para los agricultores más pobres ignora la naturaleza altamente regresiva de las transferencias. Como muestran las cifras indicativas de la Comisión publicadas en octubre de 2002, aproximadamente la mitad de todos los pagos de la PAC -unos 11.000 millones de euros- va a parar al 5% de los mayores beneficiarios, concentrados en áreas como la

Cuenca Parisina, Baja Sajonia y East Anglia. Menos de 2.000 de esos beneficiarios reciben más de 300.000 €, mientras que la mitad más pobre de ellos recibe menos de 2.000 €. Como han denunciado algunas organizaciones españolas de productores (COAG y UPA), desacoplar las ayudas basándose en la producción histórica consolidará aún más las desigualdades y los pequeños agricultores seguirán siendo los perdedores. Además, la estructura de las ayudas de la PAC hace que muchos de los beneficios se transfieran a empresas procesadoras. En el sector del azúcar, una sola empresa del Reino Unido -British Sugar- recibe el espaldarazo de unos 123 millones anuales del régimen del azúcar. *Si el objetivo de la política agraria es proporcionar un régimen que dé respuesta a las preocupaciones de los ciudadanos sobre el medio ambiente, el bienestar del consumidor y las comunidades rurales pobres europeas, así como a la responsabilidad de Europa de contribuir a reducir la pobreza en otros países, es difícil imaginar un acuerdo peor que la PAC actual.*

#### *La UE, la PAC y la Ronda de Doha*

De cara al futuro, las negociaciones de Doha suponen una oportunidad clave para eliminar los peores excesos de las políticas agrarias de los países industrializados. De hecho, muchos países pobres acordaron entrar en las negociaciones entendiendo que obtendrían resultados en esta área. Según el calendario de negociaciones de Doha, los Estados miembros de la OMC están obligados a hacer propuestas de futuros compromisos sobre agricultura para finales de diciembre, a fin de que la OMC finalice el borrador del Acuerdo sobre Agricultura antes de que acabe el plazo en marzo de 2003.

Lamentablemente, la propuesta de la UE para las negociaciones comerciales, hecha pública por la Comisión el pasado 16 de diciembre, supone mucho ruido y muy pocas nueces, y subraya la brecha creciente entre la retórica y la práctica de Europa en su compromiso a favor de una Ronda del Desarrollo.

A primera vista, la propuesta parece incluir avances significativos en relación con los intereses de los países pobres en las negociaciones: reducción entre 2006 y 2013 del 45% de los subsidios directos a la exportación y del 55% de los 'subsidios que distorsionan el comercio.' Sin embargo, el texto tiene carencias fundamentales:

- . No contempla la reducción de ayudas a la exportación en sectores que arruinan las vidas de las personas más pobres en los países en desarrollo, como los lácteos, el azúcar o la carne de vacuno.
- . Niega el efecto "distorsionante" de otras ayudas, como las directas, que suponen de hecho una subvención a los precios de exportación.
- . Se muestra extraordinariamente restrictivo a la hora de garantizar un tratamiento especial y diferenciado efectivo bajo el que se puede resguardar un país pobre por razones de inseguridad alimentaria.

En conjunto, esta propuesta no es más que un nuevo intento por disfrazar de "desarrollo" un modelo que, en gran medida, tendrá efectos internos y externos similares al anterior. Por esta razón, muchas organizaciones de la sociedad civil europea nos hemos movilizado en defensa de una reforma en profundidad del modelo agrario europeo, que dé lugar a una PAC fuerte, pero muy diferente a la que ahora tenemos. Estas iniciativas, que han tenido lugar hasta ahora en varios países europeos, han encontrado su mejor ejemplo en el caso español, donde una plataforma amplia de organizaciones (que incluyen consumidores, ecologistas, ONG de desarrollo, sindicatos y productores agrarios) hemos hecho público recientemente un Manifiesto por el Futuro del Medio Rural. En él se pide al gobierno español que rompa su posición inmovilista y asuma una serie de recomendaciones, muchas de las cuales están incluidas en este artículo.

**Conclusiones:** Éste es el momento de que los líderes políticos de la UE asuman un liderazgo, tanto en la escena internacional como en la remodelación de la reforma de la PAC. A escala internacional, la UE debe adquirir un compromiso claro para eliminar de forma gradual *todas* las formas de subsidios a la exportación -indirectos y directos- no más tarde del 1 de enero de 2005, el plazo fijado para finalizar las negociaciones de Doha sobre agricultura. La UE debería establecer un calendario para conseguir este objetivo que debe ser acordado a finales de este año, e incluido en la propuesta de la UE a la OMC. En este sentido, España podría asumir un ventajoso liderazgo político, ya que nuestro país no recibe más que un 4% de las ayudas agrarias comunitarias en concepto de subsidios a la exportación, a diferencia de otros países europeos que están entre el 20 y el 40%.

La Comisión y los Estados miembros deben replantear el rumbo marcado para la reforma en las propuestas de la Revisión a Medio Plazo. Se debería poner mucho más énfasis en reducir la producción proporcionando incentivos para lograr una producción menos intensiva y una mayor equidad en la distribución de las ayudas. Por el contrario, se debería dar menos importancia al mantenimiento de las actuales cuotas de mercado mundiales de la UE mediante la intensificación de la producción y las ayudas "desacopladas" según el modelo actual. La respuesta no es oponerse a cualquier reforma de la manera en que lo están haciendo los gobiernos de Francia y España. Pero tampoco lo es la puesta en marcha de un programa de reforma que persiga objetivos políticos contradictorios.

Durante demasiado tiempo la política agraria de la UE se ha estructurado en torno a poderosos intereses internos y al rechazo de las responsabilidades globales de Europa. Ha existido una debilidad crónica de liderazgo político, reflejada en la incapacidad de superar las diferencias entre los Estados miembros y en un enfoque de la reforma basado en el mínimo común denominador. El resultado es un conjunto de políticas malas para Europa y para los esfuerzos orientados a reducir la pobreza en el mundo y hacer que el comercio beneficie a los más pobres. Sin una reforma profunda, la PAC seguirá encerrando a la UE en un régimen político que combina la ineficiencia económica,

la desigualdad social y el daño ambiental en casa, con una irresponsabilidad ética hacia las poblaciones pobres de todo el mundo.

*Gonzalo Fanjul*

*coordinador de investigaciones de INTERMÓN OXFAM*

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)